RESEARCH HIGHLIGHTS

Socio-Economic Series Issue 63

MUNICIPAL PLANNING FOR AFFORDABLE HOUSING

Introduction

The land use planning process and associated regulatory and revenue raising mechanisms are highly important spheres of activity which are within municipal jurisdiction, and which can produce, or influence the production of, affordable housing.

Objectives and Methodology

Canada Mortgage and Housing Corporation commissioned the study, "Municipal Planning for Affordable Housing", to consolidate existing knowledge on six land use planning and associated financial mechanisms that are currently in use by municipalities in North America for new affordable housing and that have some promise for expanded use in Canadian cities.

These are:

- inclusionary zoning;
- linkage programs;
- density bonusing;
- alternative development standards;
- performance based planning and other flexible planning approaches; and,
- development cost charges on an area basis.

Each of these measures has been the subject of previous CMHC research. Consequently, the research design had two main elements: reviewing the previous CMHC studies and other pertinent literature; and obtaining views from the planning and development community. The review of North American literature on affordable housing, and municipal regulatory and financial instruments covered both government-related documents and web-sites, along with the academic and professional literature. Expert opinion was gathered using two techniques: a mail out survey to affordable housing providers including municipal and provincial planning and housing officials, developers and builders, local politicians and housing consultants; and, focused workshops were conducted to examine the measures in six urban regions across the country (Vancouver, Calgary, Toronto, Ottawa, Montreal, and Halifax). Survey respondents and workshop participants were asked to report on their experience with the six measures, and the feasibility of their use in the local housing market.

Findings

Inclusionary Zoning

Inclusionary zoning requires, as a condition of approval, that a development project includes some special component desired by the municipality, usually affordable housing. The application of these inclusionary requirements is often limited to multiple-unit residential projects and large-scale developments. The resulting inclusionary units become part of an ongoing pool of affordable housing, which can only be sold to qualified recipients at affordable prices.

The first US inclusionary zoning policy was created in 1971, in Fairfax County, Virginia and the next year a similar ordinance was instituted in neighbouring Montgomery County, Maryland. Following that, inclusionary zoning took hold in quickly growing suburban regions of the United States, paralleling the cutback in federal funding for low cost housing.

Since 1988, the City of Vancouver has required that certain major developments include 20 percent social housing. In Ontario, many municipalities adopted inclusionary zoning policies in their official plans in response to provincial policy that previously encouraged them to do so.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS
Canada

In considering the potential for expanded use of inclusionary zoning, certain conditions seem better suited for this measure:

- better in larger developments. Smaller projects may not bear the cost of meeting inclusionary requirements;
- better in high-growth areas. In slow growth areas, developers can "wait it out" if authorities impose IZ requirements that the developers consider too costly. In active markets, developers would be less willing to employ this holdout strategy; and,
- better in higher-density districts: in less dense districts, developers have trouble meeting inclusionary requirements and density bonuses often can't serve as an inducement because the project doesn't need the density increases.

In summary, the advantages of inclusionary zoning are:

- it has significant potential to produce affordable housing, especially when applied on a mandatory basis; and,
- it is relatively inexpensive for municipalities to institute.

And the disadvantages are:

- it is not popular with developers and builders; and,
- its effectiveness decreases in places that are not growing quickly, and in smaller housing projects.

Linkage Programs

Linkage fees are levied on commercial development in order to meet the increased demand for affordable housing that results from that development. As a condition of development approval, the fees are paid by developers into a municipal fund dedicated to the building of low- and moderate-priced housing. Most programs give the developer the option of building affordable housing themselves in lieu of paying the fees.

San Francisco's planning department originated the concept of linkage fees when it instituted its program in 1981. Other cities experiencing robust downtown growth—such as Boston, Seattle, Miami, and Washington—soon followed suit with programs of their own.

In Canada, several western municipalities have experience with linkage programs, including Richmond and Whistler in BC, and Banff in Alberta. In Banff, the program was set up in 1990 to help alleviate the chronic shortage of housing for employees in the tourist industry.

Linkage fees appear to have the greatest potential for further use in areas where:

- there is strong commercial development (especially large projects that could easily shoulder the linkage fees);
- municipalities can demonstrate a direct link between commercial development and housing shortages; and,
- there is provincial enabling legislation to specifically allow linkage fees.

Linkage programs have a number of important advantages:

- in communities with unbalanced growth (e.g., in tourist areas, or cities with strong commercial development downtown), linkage fees can help address the affordability issue and defuse calls for growth controls;
- they can generate considerable sums of money for affordable housing programs in a short period of time; and,
- they are often supported by residents in communities affected by housing shortages.

Disadvantages include:

- municipalities trying to attract commercial development may shy away from imposing linkage fees;
- may make certain developments unprofitable; and,
- may be open to challenge on technical or legal grounds, i.e., questioning whether housing problems can be linked to incoming developments.

Density Bonusing

Density bonusing is a mechanism that allows developers to add more floor area or additional density in exchange for the provision of certain facilities and services that benefit the community. Facilities and services may include daycare, recreational facilities, community centres, or affordable housing.

Density bonusing is most often used in central cities, especially in the commercial core. It can be applied to commercial projects – mainly for major office projects but sometimes retail and hotel projects – or for larger residential projects.

In the US, New York was the first city to use density bonusing back in 1961. From there, use of the instrument spread to other large and growing cities, such as Washington, Delaware, Hartford, and Seattle.

In Canada, the City of Toronto has long experience in using density incentives to secure public benefits. Other Canadian cities, notably Vancouver and Burnaby, have also used residential density bonusing systems.

Density bonus programs have been successfully applied in major downtown areas and other developed areas such as on waterfronts and major highways. Only in these areas can valuable revenue-generating space be offered in sufficient quantity to invite participation by developers.

Conditions conducive to the application of density bonusing include:

- From a community acceptance point of view, density bonusing works best in already dense settings and where public services can support additional populations; and
- Density bonusing by municipalities requires provincial enabling legislation. Such legislation exists in Ontario, British Columbia, and Nova Scotia. The use of density bonusing in other provinces would require legislative changes.

The advantages of density bonusing include:

- can deliver substantial number of affordable units when applied to larger projects, central areas, and expanding markets;
- can obtain affordable housing from the private sector with a minimum of municipal involvement; and,
- can be used to increase densities where this is desired for planning purposes (e.g., to encourage intensification of downtown areas and around transit stations).

Disadvantages include:

- won't work where developers are not interested in achieving higher densities;
- its implementation requires special studies and extensive community consultation; and,
- may be challenged as giving too much discretion to municipal officials who make "deals" with developers.

Alternative Development Standards

Alternative development standards are flexible planning and engineering standards that provide a range of alternatives to the current standards used for the design and construction of communities. Alternative development standards can be divided into two categories: planning standards (e.g., reduced setbacks, narrower lot sizes); and, engineering standards (e.g., reduced road allowance and on-street parking). Using alternative standards can result in a net cost reduction per dwelling unit, both because of lower construction costs and more efficient use of land.

The use of alternative development standards in Canada has been spread primarily through the widening interest in New Urbanist designs. At present, there are over 30 New Urbanist communities completed or under development in Canada. Most of these are in three provinces: Ontario, British Columbia and Alberta. Projects using alternative development standards include McKenzie Town in Calgary, Cornell in Markham, and Bois Franc in Montreal.

The conditions that lend themselves to the use of ADS include:

- a site with unusual dimensions where conventional standards are hard to apply;
- an infill project that uses ADS to approximate older, established neighbourhood form; and,
- the presence of supportive municipal policy, such as affordability, environmental protection, etc.

The advantages of alternative development standards include:

- most provinces have already created a positive regulatory environment for the development and implementation of ADSs; and,
- the concept of using ADS is increasingly accepted both within the community and within professional circles.

Disadvantages include:

- there is no guarantee that cost-savings from ADS will be passed on to the consumer; and,
- ADS will not necessarily contribute to affordability if they are not used in a supportive planning framework.

Performance Based Planning and Other Flexible Planning Approaches

Performance based planning is an alternative to conventional zoning and the traditional processes of zoning administration. Municipalities using this approach regulate land use not based on proposed use, location, and dimensions of the development, but on the basis of the actual impacts, measured against predetermined standards. Thus, it allows for more flexible regulation in terms of land use and building envelope. The increased flexibility can enhance housing choice, which may improve housing affordability.

Performance based planning is most advanced in its application in Australia, where senior governments have been promoting the concept through model codes since the early 1990s.

In the US, a number of jurisdictions have adopted comprehensive PBP systems, starting in 1973 with Bucks County, Pennsylvania and then spreading to a number of other cities, including Fort Collins, Colorado.

In Canada, there is no comprehensive performance based planning system currently in place. However, a number of Canadian municipalities have adopted some of the key principles of performance based planning. For instance, elements of the approach can be found in the flexible zoning practices associated with some New Urbanist developments and in the Comprehensive Development Zones being used in Burnaby and elsewhere in BC.

The greatest potential for further use of this measure is in:

- urban municipalities that have identified older areas in transition that would benefit from more flexible zoning practices, such as redeveloping brownfields sites;
- suburban municipalities considering innovative forms of development, such as New Urbanism; and,
- municipalities where innovative development is being stalled by the rigidities of conventional zoning.

Advantages of this measure include:

- offers greater flexibility than conventional zoning;
- creates conditions for more affordable housing through increased density and mixed use and by allowing innovative projects to go ahead in transition areas; and,
- could improve quality of urban design.

Disadvantages include:

- has less predictable outcomes for developers and gives more discretion to municipal officials;
- depending on type of flexible planning, may require legislative changes in some provinces; and,
- no guarantee that it will result in more affordable housing.

Development Charges on an Area Basis

Development charges are fees paid by developers to municipalities in order to help finance the off-site capital costs associated with community growth. In most provinces, they cover such things as water and sewerage mains, drainage, major roads and bridges, and parks.

One way of using development charges to encourage affordable housing would be to make the charges proportional to the size of the housing unit or lot being developed, (e.g., on the basis of the square metre of floor area, the lot area, or on the front metre of the lot). Municipalities in Alberta, Saskatchewan and Quebec typically use area-based approaches. For instance, in Calgary, the development charge system is based on lot frontage, as it is in Saskatoon and Laval. The City of North Vancouver switched from a per-unit to an area-based approach in 1997.

Development charges on an area basis can best be applied in:

- municipalities in provinces with legislation empowering municipalities to adopt development charge bylaws, that is BC, Alberta, Saskatchewan, Ontario and Quebec.
- municipalities with high development charges, where the effect of switching from a unit to an area based charge are more likely to have an impact on developer decision making.
- municipalities with suburban areas that are growing quickly and that do not want to burden existing residents with property tax increases to pay for new or expanded infrastructure
- in central cities with strong real estate markets and affordability problems.

Advantages of this measure include:

- could increase production of affordable housing units where charges are high and growth is brisk
- many municipalities already have a development charge system in place and it is relatively easy to switch to an area-based system.

Disadvantages include:

- because impacts on housing production are indirect, it may have weak or uncertain impacts on affordability
- not applicable in slow growth areas where development charges are not appropriate.

Integrating the Measures

Municipalities are increasingly interested in exploring measures to boost the private supply of affordable housing within their jurisdiction. Not surprisingly then, many of the measures that have been profiled here are seeing increasing use in major centres across Canada and the U.S. As experience with individual measures accumulates, municipalities are also exploring the potential for combining measures as part of an integrated housing strategy, either for individual sites or the municipality as a whole.

The potential of these measures is sometimes compromised by the lack of an integrated framework within which they can be placed. For example, a municipality that adopts policies to encourage the use of ADSs is unlikely to see much progress on housing affordability in the absence of broad policies to support compact development with a mix of housing types. In fact, many New Urbanist communities employing alternative development standards are characterized by detached housing and geographical segregation of different housing types.

Likewise, the application of PBP has sometimes had a counterproductive effect on housing affordability. This can happen if large amounts of land are dedicated to the buffering and separation of incompatible uses, reducing densities and boosting land costs.

Linking these and other housing affordability measures to a municipal development plan would help improve their effectiveness and obviate some of the undesired side effects of their use. Integrating affordable housing measures into broader community goals and plans relies heavily on partnerships with community actors, such as non-profit and private developers, financial institutions, and community agencies. These partnerships are useful in terms of setting goals, leveraging resources, obtaining community support and implementing housing policies. This highlight has shown the significant potential of several land use planning measures that are conducive to these goals.

CMHC and the Canadian Centre for Public Private Partnerships in Housing

CMHC's Canadian Centre for Public-Private Partnerships in Housing (CCPPPH) promotes and facilitates partnerships to increase the supply of affordable housing. The Centre gives advice on legal, financial and regulatory solutions, experiments with new financing and tenure agreements and disseminates information on successful practices. The Centre actively seeks out partnerships, especially at the grassroots level with such organisations as existing non profit agencies who were previously involved in the provision of social housing, faith groups, ethnic and cultural organisations, builders, developers and municipalities.

The Centre provides a number of tools to assist in developing affordable housing, including:

- "best practices" guides,
- partnership research,
- expert advice,
- new business leads,
- interest-free Proposal Development (PDF) loans, and
- facilitating access to mortgage insurance to assist groups access low-cost housing financing.

CMHC Research on Producing Affordable Housing in Canada Through PPPs

CMHC has completed a number of research reports and case studies, available through CMHC's Canadian Housing Information Centre, which examines a range of alternative measures which could be employed to support the creation of affordable housing in Canada through public-private partnerships. The following lists both published reports currently available and upcoming research to be published in the near future.

Published Research

- Guide to Affordable Housing Partnerships
- The Role of Public-Private Partnerships in Producing Affordable Housing: Assessment of the U.S. Experience and Lessons for Canada
- Municipal Regulatory Initiatives: Providing for Affordable Housing
- CMHC's Affordable Housing Web Page (www.cmhc-schl.gc.ca)
- Comprehensive Analysis of Self-Build Housing Experiences
- Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure

Upcoming Research

- Affordable Housing Solutions: 15 Successful Projects
- Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada,
- Guide to Creating Housing Trust Funds in Canada
- Background Research on Philanthropic Support for Affordable Housing
- Alternate Tenure Arrangements

CMHC Project Manager: David Scherlowski

Research Report: Municipal Planning for Affordable Housing

Research Consultants: Ray Tomalty, Anna Hertz, Peter Spurr

A full report on this project is available from the Canadian Housing Information Centre at the address below.

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the National Housing Act, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

The **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc-schl.gc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. CMHC assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

60975

LE POINT EN RECHERCHE

Série socio-économique Numéro 63

PLANIFICATION MUNICIPALE AXÉE SUR L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT

Introduction

L'aménagement du territoire et les mécanismes de réglementation et d'accroissement des recettes associés constituent des sphères d'activité hautement importantes relevant de la compétence des municipalités, qui peuvent entraîner ou influencer la production de logements abordables.

Objectifs et méthodes

La Société canadienne d'hypothèques et de logement a mandaté cette étude, dans le but de regrouper les connaissances à l'égard de six formules d'aménagement du territoire et mécanismes financiers connexes qu'exploitent présentement des municipalités de l'Amérique du Nord pour la création de logements neufs abordables, et qui offrent des promesses de s'étendre aux villes canadiennes.

Ce sont :

- le zonage d'inclusion;
- les programmes de compensation;
- les primes de densité;
- les nouvelles normes d'aménagement;
- l'urbanisme axé sur la performance et d'autres modes de planification flexibles; et
- les droits d'aménagement établis d'après la superficie

Chacune de ces mesures a déjà fait l'objet de recherches de la part de la SCHL. C'est pourquoi, la recherche comportait deux volets : d'une part, revoir les études précédentes de la SCHL et toute autre documentation pertinente, et, d'autre part, obtenir le point de vue des autorités responsables de la planification et de l'aménagement. Le dépouillement d'ouvrages nord-américains consacrés au logement abordable, à la réglementation municipale et aux instruments financiers portait autant sur les documents et sites Web d'initiative gouvernementale que sur la documentation d'ordre didactique et professionnel. Les opinions d'experts ont été recueillies à l'aide de deux techniques : d'abord, un questionnaire d'enquête envoyé par la poste à tous les dispensateurs de logements abordables, y compris les agents municipaux et provinciaux de la planification et du logement, les promoteurs et constructeurs, les politiciens locaux et les consultants en matière de logement; puis, des ateliers ciblés visaient à étudier les mesures adoptées dans six régions urbaines du pays (Vancouver, Calgary, Toronto, Ottawa, Montréal et Halifax). Les répondants au questionnaire d'enquête et les participants aux ateliers ont été invités à commenter leur expérience acquise en rapport avec les six mesures ainsi que leur transférabilité au sein du marché local de l'habitation.

Résultats

Zonage d'inclusion

Le zonage d'inclusion requiert, comme condition d'approbation, que le projet d'aménagement comporte un élément particulier souhaité par la municipalité, en général des logements abordables. L'application d'exigences d'inclusion se limite souvent à des ensembles de logements collectifs et à des aménagements d'envergure. Les habitations ainsi produites font partie d'une réserve de logements abordables qui ne peuvent être vendus qu'à des candidats qualifiés, moyennant un prix abordable.

Le premier règlement de zonage d'inclusion aux États-Unis a été adopté en 1971, dans le comté de Fairfax, en Virginie; l'année suivante, le comté Montgomery voisin, dans le Maryland, adoptait une ordonnance semblable. Le zonage d'inclusion s'est ensuite étendu aux régions suburbaines américaines connaissant une croissance rapide, parallèlement à la réduction des fonds fédéraux consacrés au logement à prix modique.

Depuis 1988, la Ville de Vancouver exige que certains aménagements d'importance comportent 20 % de logements sociaux. En Ontario, bien des municipalités ont adopté

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

des règlements de zonage d'inclusion dans leur plan officiel en réaction à la politique de la province qui les avait au préalable incités à agir de la sorte.

Lorsque l'on envisage la possibilité d'étendre l'usage du zonage d'inclusion, certaines modalités semblent mieux y convenir :

- le zonage d'inclusion se prête mieux aux grands aménagements. Les projets de faible envergure pourraient ne pas pouvoir supporter les coûts se rattachant aux exigences d'inclusion;
- il convient mieux aux zones de forte croissance. Dans les zones de faible croissance, les promoteurs peuvent tergiverser si les autorités leur imposent un règlement de zonage d'inclusion qu'ils jugent trop coûteux. Dans les marchés actifs, les promoteurs seraient moins enclins à faire preuve d'autant de retenue;
- il s'applique mieux dans les quartiers à forte densité : dans les quartiers moins densément peuplés, les promoteurs éprouvent de la difficulté à satisfaire les exigences du zonage d'inclusion et les primes de densité souvent ne tiennent pas lieu d'incitatif vu que le projet d'habitations peut se passer d'une augmentation de densité.

En résumé, voici les avantages du zonage d'inclusion :

- il risque fort de se traduire par la production de logements abordables, surtout si son application est rendue obligatoire; et
- il en coûte assez peu aux municipalités pour l'implanter.

Par contre, il comporte les désavantages suivants :

- il ne gagne pas la faveur populaire des promoteurs et des constructeurs;
- son efficacité décroît dans les endroits n'accusant pas une croissance rapide, ainsi que dans les petits ensembles résidentiels.

Programmes de compensation

Des droits compensatoires sont perçus à l'égard de l'aménagement de bâtiments commerciaux dans le but de répondre à l'accroissement de la demande de logements abordables en résultant. Comme condition d'approbation de l'aménagement, le promoteur consent à verser les droits dans un fonds municipal réservé exclusivement à la construction de logements de prix modique ou modéré. La plupart des programmes offrent au promoteur l'option de construire lui-même des logements abordables plutôt que d'acquitter les droits.

Le service d'urbanisme de San Francisco a lancé l'idée des droits compensatoires en mettant sur pied son programme en 1981. D'autres villes connaissant une croissance soutenue au centre-ville, — comme Boston, Seattle, Miami et Washington — ont tôt fait d'emboîter le pas en adoptant leur propre programme.

Au Canada, plusieurs municipalités de l'Ouest connaissent bien les programmes de compensation : Richmond et Whistler en C.-B., et Banff en Alberta. À Banff, le programme a été institué en 1990 en vue de combler la pénurie chronique de logements pour les employés du secteur touristique.

Les droits compensatoires semblent avoir le plus de potentiel dans les endroits où :

- il se construit beaucoup de bâtiments commerciaux (surtout les projets de grande envergure qui peuvent facilement absorber les droits compensatoires);
- les municipalités peuvent établir qu'il existe un lien direct entre l'aménagement de bâtiments commerciaux et la pénurie de logements; et
- la province dispose d'une loi habilitante autorisant spécifiquement les droits compensatoires.

Les programmes de compensation comportent d'importants avantages :

- dans les collectivités connaissant une croissance déséquilibrée (par exemple, les secteurs touristiques ou les municipalités dont le centre-ville connaît un important développement commercial), les droits compensatoires peuvent permettre de s'attaquer au problème de l'abordabilité des logements et de désamorcer la demande de contrôles de croissance;
- ils peuvent générer, en peu de temps, des sommes d'argent considérables destinées aux programmes de logement abordable;
- ils reçoivent souvent l'appui des résidents des collectivités touchées par une pénurie de logements.

En voici les désavantages :

- les municipalités qui cherchent à attirer les promoteurs commerciaux peuvent ne pas vouloir imposer des droits compensatoires;
- ils peuvent rendre certains aménagements déficitaires;
- ils risquent de donner lieu à des contestations d'ordre technique ou juridique, par exemple, si les problèmes de logement peuvent être liés à l'arrivée d'aménagements.

Primes de densité

Les primes de densité permettent aux promoteurs d'aménager une plus grande aire de plancher ou d'accroître la densité d'aménagement en contrepartie d'installations et de services profitant à la collectivité. Il peut s'agir notamment d'une garderie, d'installations récréatives, d'un centre communautaire, ou encore de logements abordables.

Les primes de densité s'utilisent le plus souvent dans les villes-centres, surtout au coeur du secteur commercial. Elles peuvent viser des projets de bâtiments commerciaux — principalement d'importants projets d'immeubles à bureaux, mais parfois des projets de points de vente au détail ou d'hôtels — ou des projets d'ensembles résidentiels d'envergure. Aux États-Unis, New York a été la première ville à exploiter le concept des primes de densité, en 1961. À partir de là, son utilisation s'est répandue à d'autres villes importantes ou en croissance, comme Washington, Delaware, Hartford et Seattle.

Au Canada, la Ville de Toronto a recours depuis longtemps à des incitatifs en matière de densité d'habitation pour obtenir des avantages d'intérêt public. D'autres villes canadiennes, en l'occurrence Vancouver et Burnaby, ont également consenti des primes de densité pour les aménagements résidentiels.

Des programmes de primes de densité ont été mis en œuvre avec succès dans des centres-villes d'importance et d'autres zones aménagées notamment dans des secteurs riverains et le long d'autoroutes. Ce ne sont que ces zones de valeur génératrices de recettes qui peuvent être offertes en quantité suffisante pour solliciter la participation des promoteurs.

Voici les conditions propices à l'application des primes de densité :

- pour leur acceptation par la collectivité, les primes de densité donnent de meilleurs résultats en milieu déjà dense et là où les services publics peuvent soutenir un surcroît de population;
- les primes de densité versées par les municipalités requièrent que la province se dote d'une loi habilitante. Une telle loi existe en Ontario, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. L'utilisation des primes de densité dans les autres provinces nécessitera des modifications législatives.

Voici les avantages des primes de densité :

- elles permettent de créer un nombre appréciable de logements abordables lorsqu'elles visent d'importants projets d'habitations, les zones centrales et les marchés florissants;
- elles permettent d'obtenir du secteur privé des logements abordables, moyennant une participation minimale de la municipalité;
- elles peuvent servir à accroître la densité au besoin à des fins de planification (par exemple, pour encourager la densification du centre-ville et en périphérie des stations de transport en commun).

En voici maintenant les désavantages :

- elles ne servent à rien si les promoteurs ne sont pas intéressés à accroître la densité d'occupation;
- leur mise en application requiert des études spéciales et une vaste consultation de la collectivité;
- elles peuvent susciter des contestations en ce sens qu'elles confèrent aux autorités municipales les pleins pouvoirs pour « conclure des ententes » avec les promoteurs.

Nouvelles normes d'aménagement

Les nouvelles normes d'aménagement désignent les normes d'urbanisme et les normes techniques flexibles qui offrent une gamme d'options par rapport aux normes actuelles utilisées pour la conception et l'aménagement de collectivités. Elles se rangent en deux catégories : les normes d'urbanisme (par exemple, réduction de la marge de recul, lots étroits); et les normes techniques (par exemple, réduction de l'emprise des routes et stationnement sur la chaussée). L'emploi de nouvelles normes peut entraîner une diminution du coût net par logement, en raison de la baisse des coûts de construction et de l'utilisation plus efficace du terrain.

Le recours à de nouvelles normes d'aménagement au Canada s'est surtout étendu en raison de l'intérêt accru à l'égard du néo-urbanisme. À l'heure actuelle, il existe plus de 30 collectivités du genre aménagées ou en voie de l'être au Canada. La plupart sont regroupées dans trois provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les ensembles résidentiels réalisés d'après les nouvelles normes d'aménagement s'entendent de McKenzie à Calgary, Cornell à Markham et de Bois-Franc à Montréal.

Voici les conditions qui se prêtent au recours à de nouvelles normes d'aménagement :

- un emplacement aux dimensions exceptionnelles où les normes classiques sont difficiles à appliquer;
- un projet de densification qui s'en sert pour mieux correspondre à un vieux quartier établi;
- l'existence d'une politique de soutien municipale notamment en matière d'abordabilité, de protection de l'environnement, etc.

Les nouvelles normes d'aménagement comportent les avantages suivants :

- la plupart des provinces ont déjà suscité un milieu de la réglementation favorable à la création et à la mise en application de nouvelles normes d'aménagement;
- l'idée d'exploiter de nouvelles normes d'aménagement est de plus en plus acceptée tant au sein de la collectivité que des cercles professionnels.

En voici les désavantages :

- rien ne garantit que les économies de coût réalisées grâce aux nouvelles normes d'aménagement seront refilées au consommateur;
- les nouvelles normes d'aménagement ne contribueront pas nécessairement à l'abordabilité si elles ne sont pas exploitées à l'intérieur d'un cadre auxiliaire.

Urbanisme axé sur la performance et autres formules de planification flexibles

L'urbanisme axé sur la performance constitue une solution de rechange au zonage classique et aux modes traditionnels d'administration du zonage. Les municipalités qui ont recours à cette formule régissent l'occupation des sols qui n'est pas fondée sur la destination proposée, l'endroit et la taille de l'aménagement, mais sur les véritables répercussions, mesurées en fonction de normes prédéterminées. Ainsi, l'urbanisme axé sur la performance autorise davantage de flexibilité quant à l'occupation des sols et à l'enveloppe des bâtiments. La flexibilité accrue peut rehausser le choix en matière de logements et contribuer à en améliorer l'abordabilité.

L'urbanisme fondé sur la performance a atteint le stade d'application le plus avancé en Australie où les paliers de gouvernement supérieurs en favorisent le concept par des codes modèles depuis le début des années 1990. Aux États-Unis, certaines autorités ont adopté des formules complètes d'urbanisme axé sur la performance dès 1973 dans le cas de Bucks County, en Pennsylvanie, qui se sont ensuite propagées à d'autres villes dont Fort Collins, au Colorado.

Le Canada ne dispose à l'heure actuelle d'aucune formule complète d'urbanisme axé sur la performance. Par contre, certaines municipalités canadiennes ont adopté certains principes clés de l'urbanisme axé sur la performance. À titre d'exemple, des éléments de la formule peuvent se trouver dans les techniques de zonage flexibles associées à certains aménagements appartenant au néo-urbanisme et dans les zones d'aménagement global que l'on retrouve à Burnaby et ailleurs en C.-B.

Le plus grand potentiel réside :

- dans les municipalités urbaines qui ont désigné de vieux quartiers en transition qui profiteraient de techniques de zonage plus flexibles, notamment pour le réaménagement de friches industrielles;
- les municipalités de banlieue envisageant des formules d'aménagement innovatrices, comme le néo-urbanisme;
- les municipalités où l'aménagement innovateur est freiné par la rigueur du zonage classique.

Cette mesure procure les avantages suivants :

- elle offre une plus grande flexibilité que le zonage classique;
- elle suscite un milieu propice à la réalisation de plus de logements abordables, grâce à l'augmentation de la densité et à une utilisation mixte, en autorisant les projets innovants à aller de l'avant dans les zones de transition;
- elle pourrait améliorer la qualité de l'esthétique urbaine.

Par contre, elle comporte les inconvénients suivants :

- elle offre moins d'issues prévisibles aux promoteurs et confère plus de liberté aux agents municipaux;
- elle peut exiger, selon le type d'urbanisme flexible, des modifications législatives dans certaines provinces;
- rien ne garantit qu'elle donnera lieu à la création de plus de logements abordables.

Redevances d'exploitation selon la superficie

Les redevances d'exploitation que les promoteurs versent aux municipalités contribuent à financer les coûts d'immobilisations hors chantier associés à la croissance des collectivités. Dans la plupart des provinces, elles visent notamment les conduites principales d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées, le drainage, les principales artères, les ponts et les parcs. Une façon d'utiliser les redevances d'exploitation pour favoriser l'abordabilité du logement consisterait à établir les redevances proportionnellement à la taille du logement ou du lot à aménager (en fonction de l'aire de plancher exprimée en mètres carrés ou du mètre-façade du terrain). Les municipalités de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Québec exploitent généralement des formules fondées sur la superficie. À Calgary, par exemple, les redevances d'exploitation sont fondées sur la façade du terrain, à l'instar de Saskatoon et de Laval. Pour sa part, Vancouver-Nord impose, depuis 1997, des redevances d'exploitation par logement plutôt que fondées sur la superficie.

Les redevances d'exploitation fondées sur la superficie s'appliquent le mieux :

- dans les municipalités où la province dispose d'une loi les habilitant à adopter des règlements établissant les redevances d'exploitation, comme c'est le cas en C.-B., en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et au Québec;
- dans les municipalités faisant face à des charges d'aménagement élevées, où l'effet de passer de redevances établies par logement à des redevances fondées sur la superficie risquent davantage d'exercer une incidence sur le processus décisionnel des promoteurs;
- les municipalités qui comportent des banlieues en croissance rapide, et qui ne veulent pas imposer d'augmentations de taxes foncières à leurs résidents pour absorber les frais d'une nouvelle infrastructure ou de son prolongement;
- dans les villes-centres accusant un marché immobilier fort et des problèmes d'abordabilité.

Cette mesure pourrait comporter les avantages suivants :

- elle pourrait accroître la production de logements abordables là où les frais sont élevés et la croissance intense;
- de nombreuses municipalités disposent déjà de redevances d'exploitation de sorte qu'il serait assez facile de passer à des redevances fondées sur la superficie.

Elle comporte, par contre, les inconvénients suivants :

- en raison de ses répercussions indirectes sur la production de logements, elle pourrait exercer une incidence faible ou incertaine sur l'abordabilité;
- elle ne s'applique pas dans les zones de faible croissance où les redevances d'exploitation ne sont pas appropriées.

Intégration des mesures

Les municipalités sont de plus en plus intéressées à sonder les mesures destinées à relancer l'approvisionnement par le secteur privé de logements abordables à l'intérieur de leur territoire. Fait peu surprenant, bon nombre des mesures énoncées ici s'utilisent de plus en plus dans les grands centres du Canada et des États-Unis. À mesure que les résultats découlant de chacune des mesures s'accumulent, les municipalités explorent également la possibilité de les combiner dans le cadre d'une stratégie de logement intégré, qu'il s'agisse de chantiers individuels ou de l'ensemble de la municipalité. Le potentiel de ces mesures est parfois compromis par le manque de plan

d'action intégré à l'intérieur duquel elles peuvent être mises en place. Par exemple, la municipalité qui adopte des lignes de conduite visant à encourager l'utilisation de nouvelles normes d'aménagement risque peu de constater des progrès sur l'abordabilité des logements en l'absence de politique générale destinée à soutenir l'aménagement groupé de concert avec un certaine diversité de types de logements. En réalité, de nouvelles collectivités adeptes du néo-urbanisme, qui emploient de nouvelles normes d'aménagement, se caractérisent par des habitations individuelles et la ségrégation géographique de différents types de logement.

Par ailleurs, la mise en application de l'urbanisme fondé sur la performance a parfois eu un effet contre-productif sur l'abordabilité des logements. La situation peut survenir si d'importantes parcelles de terrain sont consacrées à neutraliser ou à séparer les destinations incompatibles, à réduire la densité d'aménagement et à faire monter en flèche le coût des terrains.

Lier ces mesures et d'autres liées à l'abordabilité des logements à un plan d'aménagement municipal contribuerait à améliorer leur efficacité et à contrer certains effets secondaires indésirables de leur utilisation. L'intégration des mesures d'abordabilité du logement à de vastes plans et buts de portée communautaire compte fortement sur des partenariats avec les intervenants communautaires, tels les promoteurs des secteurs sans but lucratif et privé, les établissements financiers et les organismes communautaires. Ces partenariats sont utiles pour établir des buts, aller chercher des ressources, obtenir l'appui de la collectivité et mettre en oeuvre une politique du logement. Ce feuillet documentaire a permis de montrer les possibilités appréciables de plusieurs mesures d'occupation des sols qui sont propices à la poursuite de ces buts.

La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH)

Le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation de la SCHL favorise et encourage la formation de partenariats afin d'augmenter l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des avis sur les solutions juridiques, financières et réglementaires, met à l'essai de nouvelles ententes de financement et d'occupation, et diffuse l'information sur les pratiques fructueuses. D'autre part, le Centre cherche à créer des partenariats, tout particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec les organismes à but non lucratif qui s'occupaient auparavant de la mise en œuvre de logements sociaux, avec les organismes confessionnels, avec les groupes ethniques et culturels, avec les constructeurs et promoteurs et avec les municipalités.

Le Centre dispose de nombreux outils facilitant la production de logements abordables, dont les suivants :

- les Guides des règles de l'art,
- les conseils d'experts,
- les nouvelles pistes d'affaires,
- les prêts sans intérêts dans le cadre du Programme de financement pour la préparation de projets, et
- l'accès simplifié à l'assurance hypothécaire afin d'aider les groupes à financer les projets de logements abordables.

Recherche de la SCHL sur la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide des partenariats publics-privés

La SCHL a mené à terme de nombreuses recherches et études de cas portant sur l'examen des moyens susceptibles de soutenir la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide de partenariats publics-privés. On peut se procurer un exemplaire des rapports de recherche au Centre canadien de documentation sur l'habitation. La liste ci-dessous énumère les rapports publiés ainsi que les travaux de recherche en cours dont les résultats seront publiés dans un avenir rapproché.

Rapports publiés

- Guide des partenariats de logement abordable
- Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada
- Initiatives de réglementation municipales : Production de logements abordables
- La page Web de la SCHL sur le logement abordable (www.cmhc-schl.gc.ca)
- Analyse détaillée d'expériences en autoconstruction
- Partenariats publics-privés en infrastructures municipales

Recherche en cours

- Solutions de logements abordables : 15 modèles de réussite
- Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada
- Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada
- Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada
- Modalités d'occupation non traditionnelles

Directeur de projet à la SCHL : David Scherlowski

Rapport de recherche : Planification municipale axée sur l'abordabilité du logement

Consultants pour la recherche : Ray Tomalty, Anna Hertz, Peter Spurr

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée plus bas.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à publier et diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche,** ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

LNH 2267

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ces renseignements ont été revus par des experts du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responsabilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements.